

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro”

[COM(2018) 759 final]

(2019/C 159/07)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.12.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.1.2019
Sesja plenarna nr	540
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	162/2/2

1. **Wnioski i zalecenia**

1.1. EKES jest zdania, że budowanie odporności gospodarczej – cel leżący u podstaw zaleceń Komisji Europejskiej w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro – ma ogromne znaczenie dla gospodarek strefy euro, biorąc pod uwagę poważne ryzyko osłabienia wzrostu gospodarczego, które w niedalekiej przyszłości może przekształcić się w nowy kryzys. Jednakże Komitet pragnie podkreślić, że dążenie do odporności gospodarczej powinno iść w parze ze zwiększoną odpornością rynku pracy, tzn. zdolnością rynków pracy do przetrwania wstrząsów przy jak najmniejszych kosztach społecznych ⁽¹⁾.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie zróżnicowanego kursu polityki budżetowej w poszczególnych państwach członkowskich, lecz ostrzega, że w wielu krajach o wysokim poziomie długu publicznego i z ujemną lub zerową luką produktową tworzenie buforów fiskalnych na tym etapie może mieć szkodliwe skutki dla zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i stabilności długu.

1.3. EKES potwierdza stanowisko wyrażone w opinii w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro w 2018 r. ⁽²⁾ w związku z kluczowym znaczeniem przewyższenia deficytu inwestycji prywatnych i publicznych w UE. Dlatego zwraca się do instytucji uniijnych o przyjęcie wytycznych i środków niezbędnych do wspierania inwestycji publicznych i ułatwiania prywatnych inwestycji.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje przesunięcia obciążenia podatkowego z rynku pracy i wzmocnienia systemów kształcenia i inwestycji w umiejętności, a także zwiększenia skuteczności aktywnych polityk w zakresie rynku pracy, które wspierają przekształcenia na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy. Należy także zająć się kwestią segmentacji rynków pracy. Państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednie finansowanie inwestycji społecznych i systemów ochrony socjalnej.

1.5. Ponadto EKES w pełni podziela obawy Komisji Europejskiej dotyczące konieczności podjęcia działań przeciwko oszustwom podatkowym, uchylaniu się od opodatkowania oraz unikaniu opodatkowania. Należy zwalczać agresywne planowanie podatkowe, aby systemy podatkowe stały się bardziej skuteczne i sprawiedliwe oraz z myślą o poprawie jakości finansów publicznych.

⁽¹⁾ Ta definicja odporności rynku pracy pochodzi ze sprawozdania OECD z 2012 r. „What makes labour markets resilient during recessions?”, Przegląd stanu zatrudnienia, OECD Publishing, Paryż.

⁽²⁾ Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 312. .

1.6. EKES potwierdza znaczenie wdrożenia europejskiego filaru praw socjalnych jako jednego ze sposobów na zwiększenie odporności, promowanie pozytywnej konwergencji i ochrony projektu integracji europejskiej przed tendencjami odśrodkowymi.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie symetrycznego przywrócenia równowagi na rachunku obrotów bieżących w strefie euro, a w szczególności apel o większy wzrost płac w państwach członkowskich odnotowujących nadwyżki. Komitet jest zdania, że w średnim okresie czasu realny wzrost płac na poziomie krajowym powinien być proporcjonalny do krajowego wzrostu wydajności, a nie pozostawać w tyle za nim.

1.8. Poprawa otoczenia biznesowego i promowanie realizacji jednolitego rynku bez osłabiania praw socjalnych i pracowniczych to zdaniem EKES ważne metody wzmocnienia odporności gospodarczej w strefie euro. Komitet całkowicie zgadza się z Komisją Europejską, że ustanowienie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych stanowi krok w tym kierunku i należy kontynuować te wysiłki.

1.9. Ułatwienie finansowania przedsiębiorstw powinno stanowić kolejny priorytet polityki gospodarczej. EKES ponownie podkreśla, że unia rynków kapitałowych ma istotne znaczenie dla finansowania działalności gospodarczej, oraz wyraża zaniepokojenie z powodu opóźnień i przeszkód napotykanym na drodze do rozwoju unii bankowej, w tym ilości kredytów zagrożonych w niektórych państwach członkowskich.

1.10. Komitet wzywa państwa członkowskie do wykazania politycznego przywództwa i niezbędnego zaangażowania, tak aby przezwyciężyć różnicę zdań na temat dalszego pogłębiania UGW, a zwłaszcza dokończenia budowy unii bankowej, zwiększenia zasobów własnych i ustanowienia w ramach budżetu UE funkcji stabilizacji makroekonomicznej, co umożliwiłoby zwiększenie odporności gospodarczej strefy euro.

2. Kontekst

2.1. Choć wzrost produkcji w strefie euro trwa już szósty rok, obecnie prognozuje się jej spadek i widać coraz częstsze czynniki ryzyka. Ponadto nadal borykamy się ze skutkami wielkiej recesji – począwszy od niższego potencjalnego wzrostu aż po dysproporcje między państwami członkowskimi i wysokie stopy bezrobocia na niektórych obszarach. Proces konwergencji w kierunku bardziej odpornych struktur gospodarczych jest zatem ważnym celem podobnie jak pogłębienie unii gospodarczej i walutowej. W tym kontekście główne zalecenia Komisji Europejskiej dla polityki gospodarczej w strefie euro w 2019 r. są następujące:

2.2. Pogłębienie jednolitego rynku, poprawa otoczenia działalności gospodarczej oraz przeprowadzenie reform w celu wzmocnienia odporności rynku usług i rynku produktowego. Ograniczenie długu zewnętrznego i przeprowadzenie reform, aby zwiększyć wydajność w państwach członkowskich należących do strefy euro i wykazujących deficyt obrotów bieżących, oraz wzmocnienie warunków sprzyjających wzrostowi płac, przy poszanowaniu roli partnerów społecznych, jak również wprowadzenie środków pobudzających inwestycje w państwach członkowskich strefy euro o dużych nadwyżkach na rachunku obrotów bieżących.

2.3. Odbudowanie buforów fiskalnych w państwach strefy euro o wysokim poziomie długu publicznego, wspieranie inwestycji publicznych i prywatnych oraz poprawa jakości i struktury finansów publicznych we wszystkich krajach. W przeciwieństwie do poprzednich lat Komisja Europejska nie wydała zalecenia dla konkretnego kursu polityki budżetowej w strefie euro na rok 2019.

2.4. Przesunięcie obciążenia podatkowego z rynku pracy na inne obszary oraz wzmocnienie systemów kształcenia i inwestycji w umiejętności, jak również zwiększenie skuteczności aktywnych polityk w zakresie rynku pracy, które wspierają przekształcenia. Zlikwidowanie segmentacji rynków pracy i zapewnienie odpowiednich systemów ochrony socjalnej w strefie euro.

2.5. Sprawienie, by mechanizm ochronny w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji był gotowy do działania, ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz wzmocnienie europejskich ram regulacyjnych i nadzorczych. Wspieranie uporządkowanego zmniejszania znacznego zadłużenia sektora prywatnego. Szybkie ograniczenie poziomu kredytów zagrożonych w strefie euro oraz zapobieganie ich akumulacji, w tym przez zaprzestanie preferencyjnego traktowania zadłużenia w systemie opodatkowania.

2.6. Poczynienie szybkich postępów w realizacji unii gospodarczej i walutowej, również z zamiarem wzmocnienia międzynarodowej roli euro, przy uwzględnieniu wniosków Komisji, w tym dotyczących sektora finansowego oraz programu wspierania reform strukturalnych i europejskiego instrumentu stabilizacji inwestycji na podstawie wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES wyraża obawę, że ryzyko pogorszenia się perspektyw gospodarczych w strefie euro może przekształcić się w kolejny kryzys społeczno-gospodarczy w niezbyt odległej przyszłości, co stworzyłoby poważne trudności w zakresie dostosowania.

3.1.1. Obecny wzrost produkcji, który w 2017 r. wyniósł zaledwie 1,7 %, już osiągnął swój najwyższy poziom. Wzrost produktu potencjalnego jest nadal niższy niż w 2008 r., natomiast inwestycjom publicznym daleko jeszcze do odzyskania poziomu sprzed okresu znacznego spadku (o ponad jedną czwartą w stosunku do okresu szczytowego) zarejestrowanego od początku kryzysu.

3.1.2. Nadal utrzymują się różnice między państwami członkowskimi, zwłaszcza w zakresie bezrobocia. Mimo poprawy kluczowych wskaźników całkowita liczba przepracowanych godzin i wielkość zatrudnienia pozostają poniżej poziomu z 2008 r., natomiast realny wzrost płac jest niewielki i wciąż pozostaje w tyle za wzrostem produktywności, co oznacza, że korzyści płynące nawet z niewielkiego wzrostu są rozdzielane nierównomiernie

3.1.3. Strefa euro nadal odnotowuje znaczne nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, głównie dzięki nadwyżce na rachunku bieżącym w konkretnych państwach członkowskich. Wskazuje to na stosunkowo niski popyt krajowy i jest jedną z przyczyn napięć międzynarodowych prowadzących do protekcjonizmu w handlu.

3.1.4. Pomimo ostatnich korekt w dół prognoz dotyczących wzrostu gospodarczego, Europejski Bank Centralny postanowił zakończyć program luzowania ilościowego do końca tego roku, usuwając tym samym ważny filar wspierania polityki w odniesieniu do wzrostu w strefie euro.

3.1.5. Nadal utrzymują się słabości wynikające z kryzysu, takie jak wysoki poziom zadłużenia publicznego i prywatnego oraz kredyty zagrożone obciążające bilanse banków. Ponadto nie czyni się wystarczających postępów w zakresie wzmocnienia instytucjonalnej struktury UGW w taki sposób, by zwiększyć odporność gospodarki strefy euro bez zbędnego obciążania finansów publicznych, rynków pracy i polityki społecznej dostosowaniami w przypadku wstrząsów.

3.1.6. Istnieją poważne globalne zagrożenia począwszy od coraz powszechniejszego protekcjonizmu w handlu aż po niestabilność rynków finansowych.

3.2. Biorąc pod uwagę skutki poprzedniego kryzysu, które nadal są widoczne w kilku państwach członkowskich zwłaszcza na rynku pracy i w obszarze polityki społecznej, EKES uważa, że wzmocnienie odporności gospodarczej strefy euro poprzez zdecydowane i szybkie działania na rzecz ukończenia i pogłębienia UGW i jednolitego rynku zgodnie z zasadami zaproponowanymi przez Komisję Europejską ma zasadnicze znaczenie dla zapobieżenia kolejnemu kryzysowi gospodarczemu, który doprowadziłby do kryzysu społecznego i kryzysu na rynku pracy.

3.3. Oprócz tych zagrożeń postępy technologiczne stwarzają nowe możliwości, ale także niebezpieczeństwa. Z jednej strony – pod warunkiem że odpowiednio się w nie zainwestuje – mogą one przyczynić się do zwiększenia wzrostu wydajności w strefie euro, który jest chronicznie słaby. Z drugiej strony możliwe jest, że będą przynosić większe korzyści niektórym grupom społecznym, zwłaszcza osobom z wyższymi i lepszymi kwalifikacjami.

3.4. Chociaż średnia luka produktowa ^(?) w strefie euro ma być nieznacznie dodatnia w 2018 r. (0,3 % potencjalnego PKB), istnieją duże różnice między państwami członkowskimi, co oznacza, że cykliczny wzrost gospodarczy nie jest wszędzie jednakowy. Wielkość pozytywnej luki produktowej w danym kraju wskazuje, do jakiego stopnia można by zaostrzyć kurs polityki budżetowej bez procyklicznej polityki fiskalnej. Kilka państw członkowskich (a zwłaszcza kilka dużych krajów wywierających znaczny wpływ na całą strefę euro) o wysokich wskaźnikach długu publicznego w stosunku do PKB ma znikomą lub ujemną lukę produktową. Państwa członkowskie powinny wprowadzić wszelkie starań, by zapewnić wysoką jakość finansów publicznych, niemniej zmuszanie ich do tworzenia buforów fiskalnych poprzez restrykcyjny kurs polityki budżetowej prawdopodobnie utrwali jedynie niski wzrost i nie pomoże zmniejszyć długu publicznego w stosunku do PKB.

3.5. Ponadto dobrze udokumentowaną słabością unijnego zarządzania gospodarczego oraz jednym z powodów reform takich jak ustanowienie Europejskiej Rady Budżetowej było skupienie się jedynie na zgodności krajowych polityk fiskalnych z unijnymi regulacjami fiskalnymi, podczas gdy kurs polityki budżetowej w ujęciu zbiorczym w strefie euro został zaniedbany. Brak zalecenia dotyczącego kursu polityki budżetowej w ujęciu zbiorczym w strefie euro w tym roku jest więc niefortunny. Stracono szansę powiązania go z bardziej szczegółowymi zaleceniami dotyczącymi różnicowania między państwami członkowskimi.

(?) Jest to różnica między faktycznym a potencjalnym PKB wyrażona jako odsetek PKB.

3.6. Zgodnie ze swymi wcześniejszymi opiniami Komitet wzywa państwa członkowskie i Komisję Europejską do wzmocnienia inwestycji publicznych jako narzędzia wspierania wzrostu w długim okresie, lecz także zmniejszenia obecnej niepewności i ułatwienia przejścia do bardziej zrównoważonego i sprawiedliwego modelu wzrostu.

3.7. Komitet zastanawia się, czy w krajach o wysokich wskaźnikach długu publicznego w stosunku do PKB bardziej wydajne i skuteczne zamówienia publiczne same z siebie ⁽⁴⁾ mogą pomóc w zwiększeniu wydatków publicznych na inwestycje – w tym w edukację, umiejętności i aktywną politykę rynku pracy – do odpowiednich poziomów, tak aby wspierać długoterminowy wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu oraz osiągnąć cele z Paryża dotyczące ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Pozostaje także pytanie, czy zmian tych można dokonać w odpowiednim czasie, biorąc pod uwagę pilną potrzebę inwestycji publicznych.

3.8. W opinii EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro w 2018 r. ⁽⁵⁾ zwrócono uwagę na ogromne sprzeczności, jakie stwarza sytuacja, w której pewne kraje utrzymujące nadmierne nadwyżki na rachunku obrotów bieżących i nadwyżki budżetowe mają również ujemne wskaźniki tworzenia kapitału publicznego netto. Komitet wyraża zaniepokojenie faktem, że pomimo wielokrotnych zaleceń Komisji i Rady w jesiennej prognozie przewidyuje się, że kraje te będą w dalszym ciągu posiadać bardzo wysokie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących aż do 2020 r. ⁽⁶⁾

3.9. Komitet przyjmuje z zadowoleniem położenie nacisku na wzmocnienie systemów edukacji oraz inwestycji w umiejętności i zmniejszanie segmentacji rynku pracy, a także ponawia apel o przeprowadzenie reform strukturalnych, które wspierałyby wyższy łączny wzrost wydajności przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy wysokiej jakości i zagwarantowaniu sprawiedliwej dystrybucji korzyści ze wzrostu wydajności.

3.10. Komitet zgadza się z apelem o wyższy wzrost płac w państwach członkowskich odnotowujących nadwyżki. Zauważa jednak, że wzrost wydajności sam w sobie wcale nie spowoduje wzrostu płac realnych w państwach członkowskich o ujemnej międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto, gdyż w wielu krajach doszło do oddzielenia wzrostu wydajności i realnych rekompensat. Należy także przedsięwziąć środki wspierające bardziej równomierną dystrybucję korzyści ze wzrostu wydajności. Głównym instrumentem w tym względzie są negocjacje zbiorowe oparte na autonomii partnerów społecznych, które w odniesieniu do ustalania wynagrodzenia powinny uwzględniać wzrost kosztów życia i rzeczywistej produktywności, a także inne aspekty poprawiające jakość zatrudnienia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. „Rozwiązanie problemu oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego jest konieczne, aby systemy podatkowe stały się bardziej sprawiedliwe i skuteczne. Środki te mają kluczowe znaczenie dla zabezpieczenia dochodów rządowych, zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zachowania spójności społecznej oraz zwalczania rosnących nierówności”. EKES w pełni zgadza się z tym stwierdzeniem zawartym w dokumencie roboczym towarzyszącym wnioskowi dotyczącemu zaleceniu ⁽⁷⁾. Apeluje zatem, by niezwłocznie wdrożyć przepisy przyjęte w celu zwalczania tych przestępstw i nadużyć na poziomie europejskim oraz ocenić możliwość ustanowienia innych, bardziej skutecznych środków, które obejmą również instrumenty pozwalające położyć kres nielegalnej działalności rajów podatkowych.

4.2. Komitet uważa, że należy podjąć bardziej zdecydowane kroki, aby ułatwić wydatki publiczne na inwestycje, np. poprzez wyłączenie wydatków na inwestycje publiczne z obliczania deficytu w ramach unijnych reguł fiskalnych (tzw. złotej reguły budżetowej) z należyтым uwzględnieniem zdolności obsługi obecnego zadłużenia.

Bruksela, dnia 24 stycznia 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecz-
nego

⁽⁴⁾ Zob. Komisja Europejska (2018) „Analiza gospodarki w strefie euro”, SWD(2018) 467 final, s. 8.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 62 z 15.2. 2019, s. 312.

⁽⁶⁾ Statistical Annex, European Economic Forecast – Autumn 2018, tabela 50, s. 196.

⁽⁷⁾ Zob. Komisja Europejska (2018) „Analiza gospodarki w strefie euro”, SWD(2018) 467 final, s. 8.